

“三权分置”框架下数据要素收益分配的 制度逻辑与实现路径

李港生

香港社会科学中心

摘要 数据作为新型生产要素，其价值实现并不适合套用传统有体物所有权逻辑。《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》提出数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权“三权分置”框架，为破解数据确权难、流通难、收益分配难提供了制度入口。本文基于法学与制度经济学的交叉视角，围绕“三权分置”框架下数据要素收益如何公平而有效分配这一核心问题，系统阐释数据产权从所有权中心向用益权配置转型的制度逻辑，分析数据收益分配中效率与公平、激励与约束、市场流通与公共利益之间的张力。研究认为，数据要素收益分配应坚持“谁投入、谁贡献、谁受益”原则，在数据来源贡献、加工贡献、场景贡献、风险承担和公共利益之间建立可计算、可追溯、可调节的分配机制。文章进一步提出以分层确权、授权运营、贡献度计量、可信交易、反垄断监管和公共收益回流为核心的实现路径，以期为我国数据产权制度建设和数据要素市场健康发展提供理论支持。

关键词 三权分置；数据要素；收益分配；用益权；数据产权；制度经济学

DOI <https://doi.org/10.6914/tpss.080203> 文章编号 2664-1127.2026.0802.74-93

引言

数据已经成为数字经济时代最具战略意义的新型生产要素。与土地、资本、劳动力等传统要素相比，数据具有非竞争性、可复制性、强外部性和场景依赖性^①，其价值并不完全体现为某一主体对数据的排他占有，而更多体现为数据在采集、加工、流通、组合、建模和应用过程中的持续增值^②。正因如此，数据要素的产权安排和收益分配不能简单套用有体物所有权制度。如果仍以“谁拥有数据、谁独占收益”为基本逻辑，就容易导致数据资源沉淀、流通成本升高、平台垄断强化和公共利益受损。如何在确认合法权益

© The Author(s) 2026. CC BY-NC-ND 4.0. Article History: Received: 10 January 2026; Accepted: 18 February 2026; Published: 15 March 2026 (online), 15 March 2026 (print).

社会科学理论与实践 (Shèhuì kēxué lǐlùn yǔ shíjiàn) *Theory and Practice of Social Science*, ISSN 2664-1127 (Print), ISSN 2664-1720 (Online), ISSN 2664-1747 (CD-ROM). Published by Creative Publishing Co., Limited 开元出版有限公司 (CPCL®). 国家新闻出版署备案, 中国图书进出口上海有限公司进口. <https://ssci.cc>, <https://cpcl.hk>, Email: cpcl@cpcl.hk.

① Jones C I, Tonetti C. Nonrivalry and the Economics of Data[J]. *American Economic Review*, 2020, 110(9): 2819-2858.

② 龙卫球. 数据新型财产权构建及其体系研究 [J]. *政法论坛*, 2017, 35(4): 63-77.

的同时促进数据高效流通,如何在激励市场主体投入的同时维护公平分配,已经成为数据基础制度建设的核心问题。

2022年12月,中共中央、国务院发布《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(以下简称“数据二十条”),明确提出建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制^①。这一制度安排通常被概括为数据产权“三权分置”。其重要意义在于,它并未沿着传统物权法意义上的所有权归属继续追问“数据究竟归谁所有”,而是转向更具操作性的权能配置:谁合法持有数据资源,谁可以在授权和合规条件下加工使用数据,谁能够将加工后的数据产品投入市场经营。由此,数据产权制度从“归属中心主义”转向“利用中心主义”,从静态确权转向动态授权,从排他占有转向合规流通。

收益分配是“三权分置”能否真正落地的关键。如果只提出权利分置而不能回答收益如何分配,数据供给方就缺乏开放和共享的动力;数据加工方就难以收回清洗、标注、建模和安全合规投入;数据产品经营方则可能通过平台优势攫取过高收益,形成新的数据垄断。更复杂的是,数据的形成往往具有多主体参与特征:个人生成行为数据,企业投入设备和平台采集数据,算法团队进行加工训练,政府提供公共数据和监管环境,社会公众也可能通过公共服务或城市运行持续贡献数据。数据收益分配若不能反映这种多元贡献结构,就会在效率和公平之间形成严重张力。

本文所讨论的“收益分配”,并不局限于数据交易中的价格分成,而是包括数据资源开放收益、数据产品经营收益、数据应用增值收益、公共数据授权运营收益以及数据流通带来的间接经济社会收益。相应地,本文所说的制度逻辑,也不只是法律条文层面的权利界定,而是法学中的权利结构、制度经济学中的激励约束、市场交易中的成本收益以及公共治理中的公平正义共同构成的制度体系。数据要素收益分配的根本任务,是在数据权利可识别、贡献可评价、收益可分配、责任可追溯和风险可治理之间形成稳定均衡。

现有研究已经从不同角度讨论了数据产权、数据流通和数据要素市场化配置问题。有学者强调数据产权的复合性与权利束结构,认为数据不宜被纳入单一所有权框架^②;有学者从制度经济学角度分析数据要素市场的交易成本、确权成本和合规成本^③;也有研究关注数据要素价值测度、数据资产入表以及数据交易平台建设^④。这些研究为理解数据产权制度奠定了基础,但围绕“三权分置”框架下收益如何在不同权利主体之间分配,仍有进一步展开的空间。特别是,在破除“所有权执念”之后,如何通过用益权配置实现激励相容,如何防止数据收益过度向平台和资本集中,如何在公共数据授权运营中体现公共利益回流,仍需要系统阐释。

基于此,本文尝试回答三个问题:第一,“三权分置”为什么是数据产权制度从所有权逻辑转向用益权逻辑的关键制度创新?第二,在数据资源持有者、加工使用者和产品经营者之间,数据要素收益应依据何种贡献标准进行分配?第三,如何通过法律规则、市场机制、技术工具和监管框架,构建兼顾效率与公平的数据收益分配制度?围绕这些问题,本文采取规范分析与制度分析相结合的方法,在产权理论、交易成本理论和数字治理实践之间建立对话,进而提出可操作的实现路径。

一、理论基础与文献综述

(一) 从所有权中心到用益权配置

传统产权理论通常以所有权为核心,将占有、使用、收益和处分等权能统一于所有权主体之下。对于土地、房屋、机器设备等有体物而言,所有权制度能够较好地解决排他占有和交易转让问题。但数据的特

①中共中央、国务院.关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见[Z].2022年12月19日.

②高富平.数据要素流通的产权逻辑[J].中国法学,2023(3):22-41.

③申卫星.数据要素市场化配置的制度构建[J].中国法学,2022(6):5-22.

④戚聿东,褚席.数据要素价值论[J].经济研究,2023(2):4-22.

殊性使其难以适用这种单一所有权逻辑。首先,数据具有非竞争性,同一数据可以被多个主体同时使用,并不会因为一次使用而被物理消耗。其次,数据具有多源生成性,一份数据往往同时包含个人行为、平台采集、设备记录、算法加工和场景解释等多个来源。再次,数据具有强烈的场景依赖,同一数据在不同场景中的价值差异巨大,脱离具体使用目的而谈所有权,往往难以解决现实问题。

因此,数据产权制度的核心并不在于寻找一个绝对所有者,而在于围绕数据利用过程配置不同权能。所谓用益权配置,强调的是在保留数据来源主体、持有主体和公共利益保护的前提下,将数据的加工、使用、经营和收益权能按照一定规则进行授权和分配。与所有权中心主义相比,用益权配置更符合数据要素的经济属性:它承认数据可以被多次复用,也承认数据流通需要边界、责任和收益安排;它既避免了因所有权不清导致数据无法流通,又避免了因无边界开放导致权益受损。

“三权分置”正是这一思路在我国数据基础制度中的集中体现。数据资源持有权并不等同于绝对所有权,而是确认合法控制、管理和维护数据资源的事实基础;数据加工使用权强调在授权和合规条件下对数据进行清洗、标注、融合、分析和模型训练;数据产品经营权则指向将加工形成的数据产品或数据服务投入市场交易并获取收益的权能。三种权利并非相互割裂,而是围绕数据价值链展开的不同制度节点。只有将三者置于动态流通过程中理解,才能真正把握“三权分置”的制度功能。

制度经济学也为这一转向提供了理论解释。科斯关于交易成本的分析表明,产权制度的功能并不只是宣示权利归属,更重要的是降低交易成本、形成稳定预期并促进资源有效配置^①。在数据领域,如果过度追求绝对确权,反而可能增加数据流通成本;如果完全放弃确权,又会造成收益分配混乱和权益侵害。“三权分置”的价值在于,它以权能分置替代所有权争夺,以授权使用替代排他控制,以收益分配替代单方独占,从而在交易成本和激励机制之间形成较为灵活的制度平衡。

(二) 数据流通与收益分配的理论争点

数据收益分配首先涉及效率问题。数字经济的发展依赖数据的规模化汇聚、跨主体流通和场景化应用。如果收益分配机制过于复杂,数据供需双方在确权、谈判、定价、合规和责任分担上耗费过高成本,数据就难以进入市场化配置过程。效率导向要求制度设计尽可能降低数据交易成本,形成标准化、可预期、可复制的授权和分配规则,使数据资源能够快速转化为算法能力、产品创新和治理效能。

但效率并非唯一目标。数据要素具有显著的公平维度。个人数据涉及人格权益和隐私保护,公共数据涉及公共资源和社会利益,企业数据则可能关系商业秘密和竞争优势。如果数据收益过度集中于少数平台企业或数据产品经营者,数据生成主体、公共资源贡献者和中小企业就可能被排除在收益分配之外。公平导向要求制度不仅关注交易能否发生,还要关注收益是否与贡献相匹配、风险是否由受益者承担、公共利益是否得到回流。

效率与公平并非天然对立。合理的收益分配机制可以同时提升效率和公平。对于数据持有者而言,明确其收益预期可以激励其进行数据治理、开放和共享;对于加工使用者而言,承认其加工贡献可以激励其投入清洗、标注、建模和安全技术;对于经营者而言,允许其获得合理利润可以促进数据产品创新;对于个人和社会公众而言,建立权益保护和公共收益回流机制可以增强数据流通的正当性基础。问题的关键在于,制度必须将不同主体的贡献、风险和收益放在同一框架中衡量。

现有文献对数据垄断和资本无序扩张的担忧,也说明收益分配不能完全交给市场自发决定。数据具有规模效应和网络效应,头部平台可以凭借用户规模、算法能力和生态入口持续积累数据优势,从而在数据产品定价、交易规则制定和收益分配中占据主导地位^②。如果缺乏反垄断和公平竞争规则,数据要素市场可能从促进创新的开放市场演变为强化平台权力的封闭体系。因此,数据收益分配制度不仅要保护交易自由,也要防止数据控制权和收益权过度集中。

①Coase R H. The Problem of Social Cost[J]. Journal of Law and Economics, 1960, 3: 1-44.

②丁晓东. 论数据垄断: 大数据盲区与反垄断的重构[J]. 法商研究, 2020(3): 83-95.

（三）“三权分置”与数据治理框架

“三权分置”不仅是产权安排，也是数据治理框架。其一，它为数据资源进入市场提供了权利基础。通过确认数据资源持有权，制度承认合法持有者对数据资源治理、维护和授权的基础地位，避免因所有权争议导致数据长期沉睡。其二，它为数据加工和技术创新提供了使用空间。通过确认数据加工使用权，制度允许具备技术能力的主体在合规前提下将原始数据转化为可用数据、模型能力和行业知识。其三，它为数据产品经营提供了收益出口。通过确认数据产品经营权，制度允许经营者将数据产品推向市场并获得收益，从而形成持续投入的商业激励。

从治理过程看，三种权利分别对应数据价值链的不同环节：持有权对应数据来源、采集和治理；加工使用权对应清洗、融合、建模和应用；产品经营权对应交易、服务、收益和责任。收益分配制度必须与这一价值链相匹配。如果仅根据数据最终交易价格分配收益，就会忽视前端数据治理和中端技术加工的贡献；如果仅保护持有者利益，又可能抑制加工使用和产品创新；如果过度保护经营者利益，则可能形成平台垄断和收益失衡。因此，“三权分置”下的收益分配应当体现全链条贡献。

表 1对“三权分置”中三类权利的功能、贡献和收益基础进行了概括。

表 1：“三权分置”下数据权利、贡献与收益基础

权利类型	制度功能	主要贡献	收益基础
数据资源持有权	确认合法控制和治理地位	数据采集、维护、质量管理、安全合规	资源供给收益、授权收益
数据加工使用权	支持数据处理和价值挖掘	清洗、标注、融合、建模、场景适配	加工增值收益、技术服务收益
数据产品经营权	推动数据产品市场化流通	产品设计、交易撮合、商业运营、风险承担	经营利润、平台服务收益

二、数据要素收益分配的现实困境

（一）确权困境：权属不清与主体复杂

数据收益分配面临的首要困境是确权困难。数据生成过程往往涉及多个主体：个人留下行为痕迹，企业提供平台和服务，设备自动采集运行数据，算法系统对数据进行加工推断，政府部门在监管和公共服务中形成公共数据。传统产权制度倾向于寻找单一权利主体，但数据价值形成过程本身就是多主体共同作用的结果。如果不能区分数据来源、数据持有、数据加工和数据经营，就难以确定收益分配的基础。

确权困难还来自数据类型差异。个人信息数据涉及人格权益和隐私保护，不能简单作为财产自由交易；企业经营数据可能包含商业秘密和竞争信息，流通中必须保护企业合法利益；公共数据具有公共资源属性，授权运营必须受到公共利益约束；行业数据和平台数据则往往兼具企业投入、用户贡献和社会外部性。不同类型数据的权利边界不同，收益分配规则也应不同。

实践中，一些数据交易产品并没有清晰说明数据来源、授权链条和加工过程，导致买方难以判断数据是否合法可用，卖方也难以证明其享有经营收益的基础^①。一旦发生侵权、泄露或质量争议，责任主体难以追溯，收益分配也难以调整。这说明，确权不是简单登记，而是贯穿数据生命周期的权利证明、授权记录和责任留痕^②。

（二）定价困境：价值不确定与贡献难计量

^①姚佳. 企业数据的权属界定与保护模式 [J]. 法学研究, 2020(2): 71–87.

^②程啸. 论大数据时代的个人数据权利 [J]. 中国社会科学, 2018(3): 102–122.

数据收益分配还面临定价困境。同一数据在不同场景中的价值可能完全不同：交通数据在城市拥堵治理中价值较高，在一般商业营销中价值有限；医疗影像数据在辅助诊断和药物研发中具有高价值，但也伴随极高合规风险；消费行为数据在金融风控、精准营销和供应链预测中价值不同。数据价值不是由数据量单独决定，而是由质量、稀缺性、时效性、可解释性、场景匹配和算法能力共同决定。

贡献计量同样困难。数据持有者可能提供了基础数据，但加工者通过清洗、标注和建模大幅提升了数据可用性；经营者通过市场渠道和产品设计实现商业转化；应用方通过反馈数据继续提升产品价值。各方贡献在时间上连续、在技术上嵌套、在经济上相互依赖，很难用一次性交易价格完全反映。因此，简单买断模式容易低估后续增值收益，固定分成模式又可能忽视不同阶段贡献变化。

目前一些数据交易平台存在“挂牌多、成交少”现象，重要原因之一就是定价机制不成熟。买方担心数据质量不达预期，卖方担心数据被复制后失去控制，平台缺乏足够的质量评估和履约保障能力。收益分配要有效运行，必须先解决数据价值评估、质量认证和使用效果反馈问题。

（三）流通困境：信任不足与交易成本过高

数据流通需要信任。数据供给方担心数据被超范围使用、再转售或泄露商业秘密；数据需求方担心购买的数据不合法、不准确、不完整或不能用于既定场景；监管部门担心数据流通带来个人信息侵权、重要数据泄露和算法滥用。信任不足直接推高交易成本，使数据要素市场难以形成高频交易和规模化流通。

交易成本不仅来自谈判成本，还来自合规成本、技术验证成本和责任分担成本^①。数据交易前需要审查数据来源合法性、个人信息处理依据、脱敏效果、安全等级和跨境风险；交易中需要明确使用范围、期限、再加工权限、收益分成和违约责任；交易后还需要监督数据使用、收益结算和争议处理。这些成本若缺乏标准化机制，就会使大量中小企业无力参与数据交易。

可信技术可以降低部分交易成本，但不能替代制度规则。区块链可以记录交易和授权过程，隐私计算可以降低原始数据暴露风险，智能合约可以自动执行分成规则。然而，技术工具本身不能决定权利边界，也不能自动解决收益公平问题。技术必须嵌入法律授权、合同安排和监管框架之中，才能成为收益分配制度的支撑。

（四）垄断困境：平台优势与收益集中

数据收益分配中的另一个突出问题是平台垄断。大型平台通过用户入口、算法推荐、支付系统和生态服务持续积累数据资源，并将数据优势转化为市场优势。平台既是数据持有者，又是加工使用者和产品经营者，三种角色在同一主体内部高度重合，容易使“三权分置”在实践中被平台一体化控制所消解。

当平台掌握数据、算法和交易渠道时，其他主体的收益分配能力会被削弱。个人用户难以直接分享数据收益，中小商家难以获得与其经营数据贡献相匹配的收益，第三方数据服务商也可能被平台规则排斥。平台还可能通过数据接口限制、流量分配规则和算法定价影响市场竞争^②。数据垄断不仅是市场份额问题，更是数据收益分配权和规则制定权集中问题^③。

防范数据垄断需要从收益分配角度重新理解反垄断。传统反垄断关注价格、市场份额和排除限制竞争行为；数据反垄断还应关注数据可携带性、互操作性、平台规则透明度、算法公平和数据收益分成。只有让数据贡献者、数据使用者和数据生态参与者拥有合理收益预期，数据要素市场才能保持开放和创新。

（五）公共数据困境：授权运营与公共回流不足

公共数据是数据要素市场中最具战略价值的资源之一。政府部门在行政审批、公共服务、城市运行、交通管理、卫生健康、生态环境等领域积累了大量公共数据。这些数据具有权威性、连续性和覆盖面广等

①Acemoglu D, Makhdoumi A, Malekian A, et al. Too much data: Prices and inefficiencies in data markets[J]. American Economic Journal: Microeconomics, 2022, 14(4): 218-256.

②张新宝. 论个人信息的财产利益及其保护[J]. 法学家, 2019(6): 41-53.

③纪海龙. 数据的私法定位与保护[J]. 法学研究, 2018(6): 72-91.

优势，若能依法有序开放和授权运营，将对社会治理、产业创新和公共服务产生巨大价值。

然而，公共数据收益分配面临特殊问题。公共数据不是普通商业资产，其形成依赖公共财政和政府履职，其价值释放应当服从公共利益。如果公共数据授权运营缺乏透明规则，可能出现授权对象选择不公、定价不透明、收益私有化和公共利益流失等问题。相反，如果过度保守、完全不允许运营，又会导致公共数据长期闲置，无法转化为社会价值。

因此，公共数据收益分配应坚持“公共属性优先、市场机制辅助、收益回流公共”的原则。运营主体可以因加工、产品开发和提供服务获得合理收益，但公共数据的基础收益应当用于公共数据治理、数字基础设施、公共服务改善和普惠性数据应用。公共数据授权运营不是公共资源私有化，而是通过制度化运营提升公共资源利用效率。

表 2: 数据收益分配的主要困境及制度回应

困境类型	具体表现	制度回应
确权困境	多主体生成、权属边界复杂、授权链条不清	分层确权、权利登记、授权留痕
定价困境	场景价值差异大、贡献难计量、交易价格失真	质量评估、贡献度模型、动态分成
流通困境	信任不足、合规成本高、责任难追溯	标准合同、可信技术、第三方审计
垄断困境	平台控制数据入口和收益规则	反垄断监管、互操作规则、收益透明
公共数据困境	授权不透明、收益回流不足、公共利益风险	授权运营规范、公开披露、公共收益回流

三、收益分配的制度逻辑与模型重构

（一）权利束重组与价值链分配

数据收益分配的第一重逻辑，是权利束重组逻辑。数据产权并不是一个单一权利，而是由访问、复制、加工、融合、分析、交易、收益和删除等多种权能构成的权利束^①。不同权能可以根据数据类型、使用目的和风险等级配置给不同主体。例如，个人信息数据可以允许特定场景下的处理和利用，但必须受到知情同意、目的限制和最小必要原则约束^②；企业经营数据可以通过合同授权进入供应链协同场景，但不得泄露商业秘密；公共数据可以通过授权运营释放价值，但收益安排必须体现公共利益。

权利束重组意味着收益分配不能以“谁拥有数据”为唯一标准，而应以“谁在数据价值链中贡献了何种权能和资源”为基础。数据资源持有者提供基础资源，数据加工者提供技术劳动，数据经营者提供市场渠道，数据主体和公共部门提供合法性与公共资源基础。不同主体的贡献在数据价值链中相互嵌套，收益分配也应当分层进行：基础数据授权收益应回馈持有者和来源主体，加工增值收益应体现加工使用者贡献，经营收益应体现市场风险和产品运营成本，公共数据收益则应以公共服务改善和社会福利增进作为重要方向。

从制度经济学角度看，合理分配的目标是形成激励相容。所谓激励相容，是指各主体在追求自身收益最大化时，也能够促进数据要素的有效流通和社会价值提升。若数据持有者无法获得收益，其理性选择就是封闭数据；若加工者无法获得收益，其理性选择就是减少技术投入；若经营者收益过高而责任过低，其理性选择就是扩大数据控制和市场垄断。因此，收益分配制度必须让贡献者获得收益，让受益者承担责任，让公共利益获得回流。

（二）“谁投入、谁贡献、谁受益”原则的经济学内涵

①梅夏英. 数据的法律属性及其民法定位 [J]. 中国社会科学, 2016(9): 164-183.

②王利明. 数据共享与个人信息保护 [J]. 现代法学, 2019(1): 45-57.

“谁投入、谁贡献、谁受益”是数据收益分配最具操作性的原则。从制度经济学的激励理论来看,这一原则的核心在于解决数据生产与流通过程中的“搭便车”(Free-rider Problem)与“敲竹杠”(Hold-up Problem)风险。

投入包括数据采集设备投入、平台建设投入、合规治理投入、技术加工投入和市场运营投入。由于数据要素与应用场景高度绑定,往往具有极强的资产专用性(Asset Specificity)。例如,针对特定自动驾驶场景清洗标注的雷达数据很难无缝迁移到其他商业应用中。如果制度无法在事前确立“谁投入谁受益”的稳固预期,数据加工方就会面临事后被数据持有方或平台方压低分成比例的“敲竹杠”风险,从而导致全社会对数据质量提升、算法研发和合规治理的投资严重不足(Underinvestment)。

贡献涵盖了数据来源贡献、质量提升贡献、算法模型贡献、场景应用贡献和风险承担贡献。受益则应根据投入和贡献的可识别程度进行分层分配。在具体操作中,可以将数据收益分为四类:第一,资源性收益;第二,加工性收益;第三,经营性收益;第四,公共性收益。该原则的关键,是把抽象的“三权分置”法律主张转化为可评价的、能够防范机会主义行为的经济契约结构。

贡献识别是该原则落地的难点。数据价值具有联合生产(Joint Production)特征,很难像传统商品那样清晰区分每一主体的绝对贡献。对此,必须突破简单的线性定价模式,构建“基础份额+贡献调整+风险扣减”的复合分配契约,以确保在激励相容的前提下,有效避免资本无序扩张带来的分配失衡。

(三) 效率与公平的双重约束

效率要求数据收益分配规则简单、透明、可预期。过于复杂的分配规则会提高交易成本,使交易双方陷入持续谈判和争议,最终抑制数据流通。因此,对一般商业数据产品,可以通过标准合同、分级定价、收益分成比例和第三方评估形成较为稳定的市场规则。对低风险、标准化程度较高的数据产品,应鼓励交易平台提供自动化授权和结算服务,提高流通效率。

公平则要求收益分配不能忽视弱势主体和公共利益。个人作为数据来源的重要主体,往往无法在数据交易中直接议价;中小企业作为产业链数据贡献者,可能被大型平台和核心企业压低收益;公共数据由政府部门在履职过程中形成,其收益不应被少数运营主体独占。公平导向要求建立利益回流、透明披露、算法审计和反垄断规则,使数据要素市场不至于演变为少数资本主体攫取数据红利的工具。

效率与公平的平衡,需要按照数据类型实行差异化制度。对于一般企业数据,应更多尊重市场协商和合同自治;对于涉及个人信息的数据,应强化个人权益保护和最小必要原则;对于公共数据,应强调公共利益回流和授权运营监管;对于具有战略意义的重要数据,应坚持安全优先并建立严格审批机制。不同数据类型的收益分配不能采取同一标准,否则要么损害效率,要么牺牲公平。

(四) 公共利益与资本约束

数据收益分配还必须回应资本无序扩张和数据垄断问题。数字平台在用户规模、算法能力和生态入口方面具有天然优势,容易通过数据积累形成竞争壁垒。若平台既控制数据来源,又控制加工工具和交易渠道,就可能在收益分配中压低数据来源主体收益,排斥中小竞争者,并通过算法定价和流量分配强化市场支配地位。由此,数据收益分配制度必须嵌入反垄断和公平竞争框架。

防范数据垄断并不意味着否定平台企业的创新贡献。平台企业在数据采集、技术加工和产品运营中确实承担了大量投入和风险,应当获得合理收益。问题在于,收益必须与贡献相匹配,不能利用市场支配地位将公共数据、个人数据和产业链伙伴数据转化为单方垄断收益。监管重点应放在数据排他协议、滥用平台规则、拒绝互联互通、算法歧视和不公平收益分成等行为上。

公共利益约束在公共数据授权运营中尤为重要。公共数据来源于政府履职和公共服务,其最终权属和价值指向具有公共性。公共数据可以通过授权运营提升应用效率,但授权运营收益不应完全市场化、私有化。合理制度应当要求运营主体承担数据治理、产品开发和安全责任,同时将部分收益用于公共服务改善、数据基础设施建设和普惠性数据产品供给,使公共数据收益回到公共领域。

（五）数据收益的类型划分

构建“三权分置”下的数据收益分配制度，首先需要对数据收益本身作出类型化区分。数据收益并不是单一形态的交易收入，而是由资源授权收益、加工增值收益、经营服务收益、场景应用收益和公共治理收益共同构成。不同收益类型对应不同权利基础和贡献结构，若将其混同处理，就会导致收益归属模糊和分配争议。

资源授权收益主要来源于数据资源持有者对数据的合法授权。持有者通过采集、存储、维护和治理数据形成可供利用的数据资源，其收益基础在于对数据资源的合法控制和持续治理投入。加工增值收益则来自数据加工使用者对原始数据进行清洗、标注、脱敏、融合、建模和分析后形成的新增价值。经营服务收益主要由数据产品经营者通过产品设计、市场推广、交易撮合、客户服务和风险承担获得。场景应用收益则是在数据被嵌入具体业务流程后产生的效率提升、成本节约和服务创新。公共治理收益则体现为公共数据应用带来的公共服务改善、监管效率提升和社会福利增加。

这种类型化划分的重要意义在于，它避免了将数据收益简单等同于“交易价格”。事实上，许多数据应用并不表现为直接交易收入，而表现为企业生产效率提升、供应链协同改善、公共服务精准化和风险治理能力增强。如果制度只认可可交易收益，就会低估公共数据、行业数据和治理数据的价值；如果制度只强调公共价值，又可能忽视市场主体的投入激励。因此，收益类型划分是建立公平分配机制的前提。

（六）基础份额、贡献份额与调节份额的模型拓展

在具体模型构建上，本文主张突破简单的“一锤子买卖”式定价，建立“基础份额—贡献份额—调节份额”的三层复合分配结构。这种结构实质上是对数据要素非竞争性和联合生产特征的制度经济学回应。

首先，基础份额（ R_b ）用于承认不同权利主体的基本谈判地位（Status Quo）。在交易成本经济学视角下，数据持有者、加工者和经营者在达成数据融合交易前，各自拥有独立的不合作收益（即“保留效用”或谈判破裂点）。基础份额的设定，必须确保各方获得的数据收益不低于其提供数据的边际成本与隐私及合规成本之和，否则理性的市场主体将选择封闭数据，导致“数据孤岛”。这构成了收益分配的个人理性约束（Individual Rationality Constraint）。

其次，贡献份额（ R_c ）用于体现差异化的联合创造价值。当多方数据和算法融合时，产生的整体收益往往远大于各方独立运作的收益之和，这一差额即为“合作剩余”（Cooperative Surplus）。在合作博弈论框架下，贡献份额的分配不应依赖于某一主体的绝对垄断地位，而应借鉴夏普利值（Shapley Value）或纳什谈判解（Nash Bargaining Solution）机制。具体而言，各方分得的贡献份额应与其在不同数据协同联盟中所带来的边际增量相匹配。例如，一份原始数据如果质量极低、需要加工方大量清洗标注，加工使用者就应在增值收益中获得较高比例；反之，若数据本身稀缺权威，持有者则应占据大头。通过边际贡献核算，收益分配真正从粗放的身份分配转向了精细的价值创造分配。

最后，调节份额（ R_a ）用于处理外部性、公共利益和风险责任补偿。数据流通过程往往伴随隐私泄露、算法偏见或公共资源消耗等负外部性。在制度经济学中，这需要通过类似庇古税（Pigouvian Tax）或责任保险池的机制进行内部化。调节份额正是这一机制的体现：对于存在潜在数据安全风险的项目，必须从总收益中提取一定比例作为合规审计基金或损害救济准备金；对于公共数据授权运营，则必须设置强制性的公共收益回流份额，以弥补政府部门前期的数字化基础设施投入。

综上所述，三层分配结构可以表达为：数据总收益 $R = \sum R_{bi} + \sum R_{ci} + R_a$ 。其中，基础份额 $\sum R_{bi}$ 满足参与者的保留约束，贡献份额 $\sum R_{ci}$ 确保合作剩余的公平帕累托分配，调节份额 R_a 实现外部成本的内部化与社会福利保障。该拓展模型不仅为“三权分置”提供了更为坚实的微观经济学基础，更确立了收益分配不能仅由平台资本强权决定的制度边界。

（七）贡献度指标体系

贡献度计量是收益分配模型的核心。本文认为，可以从五个维度建立贡献度指标体系。第一，数据来

源贡献,主要考察数据的稀缺性、覆盖范围、真实性、连续性和合法来源。第二,数据治理贡献,主要考察数据清洗、标注、脱敏、标准化、质量控制和安全保护投入。第三,技术加工贡献,主要考察算法模型、数据融合、知识抽取和产品开发能力。第四,场景转化贡献,主要考察数据产品在具体业务中带来的效率提升、成本节约、风险降低和服务改善。第五,风险承担贡献,主要考察各主体在合规、赔偿、安全事故和经营失败中的责任承担。

不同场景下,五类指标权重应有所差异。在公共数据授权运营中,公共属性和安全合规权重较高;在工业互联网场景中,数据质量、设备接入和工艺知识贡献更重要;在金融风控场景中,数据合法性、模型可解释性和风险责任更重要;在医疗健康场景中,隐私保护、伦理审查和公共价值更重要。贡献度指标体系不能一刀切,而应根据数据类型、风险等级和应用目标动态调整。

为了提高可操作性,可以由数据交易平台或行业数据空间建立贡献度评价模板。评价模板不必追求绝对精确,但应具备透明、可解释和可复核的特征。各方在交易前可以依据模板约定初始分配比例,在交易后根据实际调用次数、应用效果和风险事件进行动态调整。这样既能降低前期谈判成本,又能避免一次性定价无法反映后续增值的问题。

(八) 动态调整与再分配机制

数据价值具有持续生成性,收益分配也应具有动态调整能力。传统商品交易通常在交付时完成收益分配,而数据产品可能在后续多次调用、组合和再加工中不断产生新价值。如果采用一次性买断模式,原始数据供给方和加工贡献方可能无法分享后续增值;如果采用永久固定分成,又可能不适应贡献结构变化。因此,动态分配机制是数据收益制度的重要组成部分。

动态调整可以采取三种方式。第一,按使用次数分成,即根据数据产品被调用、下载、接口访问或模型训练使用的次数进行结算。第二,按效果分成,即根据数据应用带来的成本节约、收入增加、风险降低或公共服务绩效进行收益分享。第三,按阶段分成,即在数据资源授权、产品开发、市场运营和后续迭代不同阶段设置不同分配比例。三种方式可以单独使用,也可以组合使用。

动态分配还需要配套审计和争议处理机制。各主体应当能够查询数据调用记录、收益结算记录和分配依据。若一方认为收益分配不符合约定,可以申请第三方审计或平台调解。对于公共数据和高风险数据,监管部门还应保留必要的监督权限。没有透明的动态调整机制,收益分配容易停留在合同文本中,难以长期稳定运行。

(九) 收益分配模型的制度边界

收益分配模型必须受到法律和公共利益边界约束。首先,个人信息权益不能被简单财产化。虽然个人数据参与价值创造,但个人信息保护的核心仍是人格尊严、隐私安全和自主控制。收益分享不能成为平台过度收集和滥用个人信息的理由。其次,重要数据和核心数据涉及国家安全、产业安全和公共安全,其流通和收益分配必须服从安全审查和监管要求。再次,公共数据收益分配必须坚持公共属性,不得以市场化运营之名造成公共资源流失。

此外,收益分配模型还应防止诱发数据质量造假和过度采集。如果收益完全与数据量挂钩,数据供给方可能倾向于低质量扩张;如果收益完全与交易额挂钩,平台可能倾向于夸大数据价值;如果收益过度依赖效果分成,又可能引发效果归因争议。因此,制度设计应强调数据质量、合法性、真实贡献和风险责任,而不是单纯鼓励数据规模扩张。

表3概括了三层收益分配模型的主要构成。

表 3: 数据要素收益分配的三层模型

分配层次	分配依据	主要对象	制度功能
基础份额	合法参与和权利地位	持有者、使用者、经营者	稳定预期，保障参与资格
贡献份额	数据质量、加工投入、场景转化	实际增值贡献主体	激励投入，体现贡献差异
调节份额	公共利益、风险责任、弱势保护	公共部门、个人、风险承担者	维护公平，防范风险外溢

四、典型场景应用与风险责任治理

（一）建立分层分类的确权与授权机制

收益分配制度的起点是分层分类确权。所谓分层，是指区分数据来源层、资源持有层、加工使用层和产品经营层；所谓分类，是指区分个人信息数据、企业数据、公共数据、行业数据和重要数据。不同层次和类型的数据适用不同的授权规则和收益分配规则。只有先完成分层分类，才能避免把所有数据纳入同一交易模式。

个人信息数据应以人格权益保护为前提，强调知情同意、目的限制、最小必要和撤回机制。个人通常不宜被理解为单纯出售数据的市场主体，而应被理解为享有信息权益保护和合理利益分享的权利主体。对个人数据的商业利用，应通过平台责任、透明披露、隐私保护和必要的收益回馈机制体现公平。

企业数据应尊重企业投入和商业秘密保护。企业通过设备、系统、人员和管理流程形成经营数据，其数据治理成本应当在收益分配中得到体现。对于供应链、工业互联网等场景中的多企业数据，应通过合同明确各方数据贡献、使用范围、收益分成和保密义务，避免核心企业利用链主地位压低中小企业数据收益。

公共数据应实行授权运营和公共回流。政府部门应建立公共数据目录、分类分级规则、授权边界和安全审查机制。授权运营主体可以通过数据产品开发和服务提供取得合理收益，但基础数据资源收益和部分经营收益应回流公共领域。公共数据授权应坚持公开、公平、竞争和可监督原则，防止形成新的行政性垄断或资源寻租。

（二）运用智能合约与区块链提升透明度

技术工具可以为收益分配提供可信执行环境。区块链具有不可篡改、可追溯和分布式记录特征，可以用于记录数据授权、交易、调用和收益结算过程^①。智能合约则可以将收益分配规则写入可自动执行的程序，在数据产品被调用、交易或产生收益时自动触发分账。这有助于减少人工结算成本，降低收益分配争议。

但应避免技术万能主义。智能合约只能执行已经确定的规则，不能替代规则本身的正当性判断。若前端授权不合法、贡献度模型不公平或数据质量评估不准确，智能合约只会以更高效率执行不合理分配。因此，技术应用必须以法律规则、合同约定和监管审查为前提。区块链记录也应注意个人信息保护，不能因追求可追溯而永久公开敏感信息。

更可行的路径是建设“可信收益分配基础设施”。该基础设施包括数据身份标识、授权凭证、质量标签、调用日志、收益账户和争议处理接口。数据交易平台可以在此基础上为不同数据产品提供自动结算服务，监管部门则可以依法查看必要的审计记录。通过技术、合同和监管的结合，收益分配可以从事后争议处理转向全过程透明治理。

（三）完善数据交易平台与中介服务

数据交易平台在收益分配中具有重要作用。平台不应只是挂牌展示场所，而应提供确权辅助、合规审查、质量评估、价格发现、合同模板、收益结算和争议调解等综合服务。只有平台具备专业中介能力，才

^①郑戈，区块链与未来法治：从“代码之治”到“法律之治”[J]. 东方法学，2018(3): 78-90.

能降低交易成本并提升收益分配可信度。

数据经纪人制度值得探索。数据经纪人可以帮助数据供给方识别数据价值、设计产品形态、选择授权方式，并帮助需求方明确应用场景、评估数据质量和控制合规风险。对于中小企业而言，数据经纪服务可以降低其进入数据市场的门槛；对于监管部门而言，专业化中介也有助于形成可审计的交易链条。

第三方审计同样不可或缺。数据收益分配争议往往涉及数据质量、调用次数、使用范围和收益金额。若缺乏独立审计，弱势主体很难证明其收益被侵害。应鼓励会计师事务所、法律服务机构、技术测评机构和行业协会发展数据审计服务，对数据产品质量、授权履行、收益结算和安全合规进行独立评价。

（四）建立反垄断与公共利益调节机制

数据收益分配制度必须嵌入反垄断监管。对于具有市场支配地位的平台，应重点审查其是否通过数据排他协议、接口限制、算法歧视、不公平分成和拒绝互操作等方式损害其他主体利益。监管部门可以要求平台提高数据规则透明度，提供必要的数据可携带和互操作接口，并对不公平收益分配进行纠正。

公共利益调节机制主要适用于公共数据和具有显著社会外部性的数据。公共数据授权运营收益应设置公共回流比例，用于公共数据治理、数字公共服务和普惠应用。对于涉及交通、医疗、教育、环保等民生领域的数据产品，也应通过价格监管、公益使用许可或公共采购等方式防止过度商业化。

同时，应建立数据收益分配争议解决机制。普通法院诉讼周期较长，且数据争议具有技术复杂性。可以探索数据要素仲裁、行业调解和技术鉴定相结合的机制，对收益分成、授权边界、数据质量和侵权责任进行专业化处理。快速、专业、可执行的争议解决机制，是数据收益分配制度稳定运行的重要保障。

表 4：“三权分置”下数据收益分配制度工具

制度工具	主要功能	适用场景
分层分类确权	明确权利边界和授权基础	个人数据、企业数据、公共数据
贡献度计量	识别各主体投入和增值贡献	多主体联合开发、行业数据空间
智能合约分账	自动结算收益并减少争议	高频调用、标准化数据产品
第三方审计	验证质量、合规和收益结算	数据交易平台、公共授权运营
反垄断监管	防止收益过度集中和排除竞争	平台数据、生态型数据产品
公共收益回流	维护公共数据的公共属性	公共数据授权运营、民生数据应用

（五）公共数据授权运营场景

公共数据授权运营是“三权分置”最具制度创新意义的场景。公共数据由政府部门在履职过程中形成，数据资源持有主体通常是公共部门，但数据产品开发往往需要市场主体参与。收益分配必须处理公共部门、授权运营主体、数据应用企业和社会公众之间的关系。若公共部门直接市场化经营，可能影响行政中立；若完全交给企业运营，又可能造成公共资源收益私有化。因此，授权运营应采取有限授权、公开选择、收益回流和持续监管的制度模式。

在公共数据授权运营中，基础收益应优先用于公共数据治理和基础设施建设。运营主体可以获得加工和经营收益，但其收益应与数据产品开发、服务质量和安全责任相匹配。对于利用公共数据形成的高收益产品，应设置公共回流比例，用于改善公共服务。例如，交通公共数据与企业出行数据结合形成交通优化产品，其收益不应完全归运营企业，而应部分用于城市交通治理、道路安全和公共出行服务。

公共数据场景还应强调透明度。授权目录、授权主体、授权期限、数据类型、收益用途和绩效评估结果应在适当范围内公开。公众有权了解公共数据如何被运营、收益如何使用、风险如何防控。透明度本身就是公共数据收益分配正当性的来源。

（六）工业互联网与供应链数据场景

工业互联网场景中的数据收益分配具有典型的多主体特征。设备制造商、生产企业、工业互联网平台、供应商、物流企业和客户都可能参与数据生成和利用。设备运行数据、工艺参数、质量检测数据、订单数据和供应链数据相互结合,才能形成预测性维护、智能排产、质量追溯和供应链优化等数据产品。任何单一主体都难以独占全部收益。

在该场景中,收益分配应防止链主企业或平台企业利用优势地位单方控制数据收益。中小供应商虽然议价能力较弱,但其生产数据、交付数据和质量数据对供应链优化具有重要价值,应通过合同和平台规则获得合理收益。工业互联网平台提供数据治理和算法服务,也应获得技术服务收益,但不得以平台规则排斥其他服务商或限制数据合理流动。

较为可行的模式是建立行业数据空间。行业数据空间通过统一标准、可信身份、授权管理和收益结算机制,使产业链上下游可以在不完全暴露商业秘密的前提下共享必要数据。收益分配可根据数据调用、协同效益和平台服务贡献进行动态结算。这种模式能够在保护企业竞争利益的同时释放产业协同价值。

(七) 医疗健康数据场景

医疗健康数据具有高度敏感性和公共价值。患者个人信息、医院诊疗数据、医学影像、基因数据、药物试验数据和公共卫生数据都可能参与数据价值创造。该领域收益分配必须把个人权益保护、医学伦理、科研创新和公共健康利益统一起来。若过度商业化,可能损害患者隐私和医疗公平;若过度封闭,则会影响医学研究和公共卫生治理。

在医疗健康数据场景中,患者不宜被简单视为出售数据的市场主体。患者的核心权益是知情、同意、隐私保护和不受歧视^①。在合规和伦理审查前提下,医疗数据可以用于科研、药物研发和公共卫生分析,但应建立严格脱敏、访问控制和用途限制。收益分配方面,医疗机构可以因数据治理和科研协作获得合理补偿,技术企业可以因算法开发获得服务收益,公共部门和社会公众则应通过医疗服务改善、药物研发效率提升和公共卫生能力增强获得间接收益。

对于商业化程度较高的医疗数据产品,应设置伦理审查和公益回流机制。例如,利用公共医院数据训练辅助诊断模型并获得商业收益时,应将部分收益用于医院数据治理、患者服务改善和基层医疗能力提升。这样既承认企业创新,也维护医疗数据的公共属性。

(八) 金融信用与风险控制场景

金融领域是数据要素应用最成熟、也最容易引发公平争议的场景之一。金融机构通过交易数据、支付数据、征信数据、消费数据和企业经营数据进行风险评估、信贷定价和反欺诈识别^②。数据收益体现为风险成本下降、信贷效率提升和金融产品创新。但若数据来源不合法、模型不可解释或算法存在偏见,就可能造成信用歧视和金融排斥。

在金融数据收益分配中,应特别强调数据合法来源和算法公平。平台企业向金融机构提供风控数据产品时,应证明数据采集和处理符合法律规定,并对模型偏差承担相应责任。金融机构使用数据产品获得收益,也应承担审慎审核和消费者保护责任。收益分配不能只在平台和金融机构之间进行,还应通过降低融资成本、提高普惠金融覆盖率等方式让中小企业和消费者分享数据红利。

监管部门可以要求金融数据产品建立可解释性报告和公平性评估。对于显著影响个人或企业信用评价的数据产品,应提供必要的异议处理和纠错机制。收益分配与责任追溯相结合,才能避免数据收益由机构享有、数据风险由消费者承担的不公平格局。

(九) 平台经济与用户数据场景

平台经济中的用户数据收益分配最受关注。用户在使用社交、电商、出行、内容和支付平台时持续生成行为数据,这些数据被平台用于推荐、广告、风控和商业分析。平台企业投入技术和服务形成数据产品,

^①王锡锌.个人信息国家保护义务及展开[J].中国法学,2021(1):145-165.

^②袁康.金融数据治理的法治逻辑与制度展开[J].中国法学,2021(4):102-120.

理应获得经营收益；但用户作为数据来源主体，其权益不能被完全忽视。问题在于，用户个体贡献分散、价值难以单独计量，直接按个体分红在操作上存在困难。

一种更现实的路径是建立间接收益回馈机制。平台可以通过更透明的隐私设置、更优质的免费服务、更公平的算法推荐、更低交易费用和数据权益工具，让用户分享数据价值。对于高度商业化的数据利用，例如精准广告和第三方数据服务，平台应提供更充分的知情选择和退出机制。对于内容创作者、商家和服务提供者等可识别贡献主体，则应建立更明确的数据收益分享规则。

平台还应接受数据收益分配透明度监管。监管部门可以要求大型平台披露数据利用类型、收益来源结构、算法规则影响和生态参与者分成情况。透明并不意味着公开商业秘密，而是要求平台不能以黑箱规则控制数据收益分配。只有提高透明度，才能缓解用户、商家和社会公众对平台数据垄断的担忧。

表 5: 典型场景中的数据收益分配重点

应用场景	分配重点	风险控制
公共数据授权运营	公共回流、运营补偿、服务改善	授权透明、公共利益审查
工业互联网	供应链贡献、平台服务、协同收益	商业秘密保护、链主权力约束
医疗健康	科研价值、患者权益、公共健康收益	伦理审查、隐私保护、公益回流
金融信用	风控收益、普惠金融、纠错机制	算法公平、征信合规、反歧视
平台经济	用户权益、生态分成、间接回馈	透明披露、反垄断、退出机制

数据要素收益分配制度若要长期运行，不能只解决“钱怎么分”的问题，还必须回答“风险由谁承担、责任如何追溯、损害怎样救济”的问题。数据具有可复制、可传输和可组合的特点，一旦发生泄露、误用、算法偏差或质量错误，风险往往会沿着数据链条快速扩散。收益分配如果只强调激励而忽视责任，就可能形成收益私人化、风险社会化的制度失衡。因此，“三权分置”下的收益分配应当与风险治理同步设计，把责任配置嵌入确权、授权、加工、经营和结算全过程。

（十）数据来源风险与持有者责任

数据资源持有者处于价值链的前端，其首要责任是保证数据来源合法、采集过程合规、数据质量可说明。所谓持有权并不是无条件控制权，而是以合法取得、持续治理和安全维护为前提的制度地位。若数据资源本身存在来源不清、授权瑕疵、个人信息过度收集或公共数据违规外流等问题，后续加工和经营即使创造了经济价值，也难以获得稳定的制度保护。

在收益分配中，应当把来源合规作为基础门槛。数据资源持有者只有能够提供数据来源说明、授权依据、质量标签和安全管理记录，才能获得完整的基础收益。对于来源不明或质量明显不合格的数据，应降低其收益份额，必要时排除交易。这样做并非削弱持有者权益，而是把收益与治理责任绑定起来，促使持有者从“占有数据”转向“治理数据”。

同时，持有者责任也应区分不同数据类型。企业经营数据主要强调商业秘密保护和合同责任；个人信息数据主要强调知情同意、最小必要和用途限制；公共数据则更强调公共属性、授权程序和收益回流。不同类型数据的风险基础不同，不能用同一责任规则简单覆盖。

（十一）加工使用风险与技术责任

数据加工使用者是数据增值的重要主体，也是风险再生产的重要节点。清洗、标注、脱敏、融合、建模和训练等环节都可能改变数据的结构和含义。加工过程既可能提升数据价值，也可能造成偏差放大、语义误读、匿名化失败和模型不透明等问题。因此，数据加工使用权应当与技术审慎义务相结合。

在制度设计上，加工使用者应承担三类责任。第一，数据处理责任，即保证加工过程符合授权范围和安全要求，不得超范围使用、二次转让或反向识别。第二，质量控制责任，即对数据清洗、标注、融合和

模型训练过程形成可复核记录，避免因加工错误导致下游产品失真。第三，算法治理责任，即在数据用于自动化决策或智能模型训练时，提供必要的可解释性、偏差检测和人工复核机制。

收益分配可以把这些责任转化为可计量的激励约束。加工使用者完成高质量脱敏、标准化和模型治理的，可以获得更高贡献份额；因加工错误造成损失的，则应承担赔偿、收益扣减或风险准备金扣划责任。由此，技术能力不只是获得收益的依据，也成为承担责任的依据。

（十二）产品经营风险与平台责任

数据产品经营者直接面向市场，其行为决定数据收益能否转化为稳定交易和持续服务。经营者往往掌握定价、推广、合同、客户管理和结算规则，尤其在平台经济和数据交易平台中，还可能同时扮演规则制定者和市场参与者。若缺乏约束，经营者容易利用信息优势压低供给方收益、抬高交易成本或通过格式合同转移责任。

因此，数据产品经营权不能被理解为单纯获利权，而应包含市场诚信、信息披露、交易公平和售后责任。经营者应向交易相对方披露数据产品来源类别、质量等级、使用限制、更新频率、合规声明和风险提示。对于影响重大权益的数据产品，如金融风控、医疗辅助诊断、就业评价和城市治理模型，还应提供更严格的审查和纠错机制。

收益分配上，应防止经营者凭借渠道优势过度攫取收益。平台型经营者可以因撮合交易、信用评价、合规审核和结算服务获得服务收益，但不得以不透明算法或排他条款削弱数据供给方、加工方和应用方的合理收益。监管部门可以要求大型数据平台建立分账规则备案、交易日志留存和争议处理机制，使经营收益与平台责任相匹配。

（十三）责任追溯与风险准备金制度

数据链条越长，责任追溯越困难。一个数据产品可能同时包含公共数据、企业数据、个人信息数据和第三方加工数据，经过多次脱敏、融合和模型训练后，其风险来源往往难以在事后完全还原。若没有事前的记录和追踪机制，损害发生后容易出现各方相互推诿，受损主体难以及时获得救济。

为此，应建立贯穿全流程的责任追溯机制。具体包括数据来源登记、授权凭证留存、加工日志记录、调用行为审计、收益结算凭证和风险事件报告。对于高风险数据产品，可以引入数据水印、可信时间戳、区块链存证和第三方审计，使关键环节具备可验证性。追溯机制的目标不是扩大监管负担，而是为收益分配、责任认定和争议解决提供证据基础。

风险准备金制度也值得引入。对于收益规模较大、风险等级较高或涉及个人重大权益的数据产品，可以从经营收益中提取一定比例作为风险准备金，用于安全事件处置、消费者补偿、公共数据治理和第三方审计。风险准备金应当专户管理、用途限定、定期披露，防止变成一般经营收入。这样可以把潜在风险内部化，避免数据收益由经营者享有而风险由社会承担。

（十四）争议解决与救济机制

收益分配争议通常具有技术复杂性和证据分散性。争议可能围绕数据贡献度、收益计算口径、授权范围、质量缺陷、平台分账、算法效果和公共回流比例展开。传统诉讼程序虽然具有权威性，但在时效、专业性和成本上未必完全适应数据交易场景。因此，应构建多层次争议解决机制。

第一层是合同内解决。数据交易合同、授权协议和平台规则应当事先约定收益计算方法、审计权利、数据质量标准和违约责任。第二层是平台调解。数据交易平台或行业数据空间可以设立专业调解机制，对结算争议、质量争议和调用争议进行快速处理。第三层是第三方审计和仲裁。对于复杂争议，可以引入具备数据技术、法律和会计能力的第三方机构进行审计，并与仲裁机制衔接。第四层是司法救济。涉及重大侵权、公共利益或垄断行为的，应进入司法和行政执法程序。

这种分层机制能够降低争议解决成本，也能增强市场主体参与数据流通的信心。更重要的是，它使收益分配从一次性合同安排转化为可监督、可纠偏、可救济的制度过程。

表 6: 数据收益分配中的风险责任配置

主体	主要风险	责任要求	分配影响
数据持有者	来源不清、质量不足、授权瑕疵	来源说明、质量治理、安全维护	影响基础份额和授权收益
加工使用者	脱敏失败、加工错误、算法偏差	处理记录、质量控制、模型审查	影响贡献份额和风险扣减
产品经营者	信息不透明、平台垄断、售后缺失	披露义务、公平交易、争议处理	影响经营收益和服务费
监管与平台	规则缺位、审计不足、救济滞后	日志留存、审计接口、风险报告	影响市场信任和制度成本

五、制度实现的政策路径与阶段安排

（一）完善数据产权立法与配套规范

“三权分置”要从政策原则走向制度实践，需要进一步法治化。当前，《数据安全法》《个人信息保护法》《民法典》以及“数据二十条”共同构成了数据治理的基础框架，但关于数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权的具体边界、转让方式、收益规则和救济机制仍有待细化。未来可以通过专门立法、行政法规或司法解释，逐步明确三类权利的法律性质和运行规则。

立法不宜追求一次性定义数据所有权，而应采取开放式权利束结构。法律可以明确数据权益保护原则、授权使用规则、收益分配原则和禁止性行为，同时为行业规范和地方试点保留空间。数据技术和商业模式变化迅速，过度僵硬的法律定义可能反而抑制创新。更合理的路径是建立基本原则、程序规则和责任机制，让具体分配模式在市场实践和监管试点中逐步成熟。

配套规范同样重要。应制定数据产品质量标准、数据交易合同示范文本、公共数据授权运营指南、数据收益分配指引和数据审计规范。通过标准化工具降低市场主体理解和执行制度的成本，使“三权分置”从宏观政策话语转化为可签约、可交易、可结算、可救济的制度安排。

（二）推进公共数据授权运营规范化

公共数据授权运营是检验收益分配制度的重要场域。应建立统一的公共数据目录和分类分级制度，明确哪些数据可以无偿开放，哪些数据可以有条件授权运营，哪些数据因安全和隐私原因不得开放^①。对于可授权运营的数据，应通过公开竞争、合规审查和绩效评估选择运营主体，避免内部指定和不透明授权。

公共数据收益分配应坚持公共回流原则。运营主体可以获得合理利润，但应公开运营成本、收益规模和公共回流比例。公共回流资金可用于公共数据治理、公共服务数字化、数据安全建设和公益性数据产品供给。对于涉及民生领域的公共数据产品，应设置公益使用通道，防止公共数据被过度商业化。

同时，应建立公共数据授权运营的退出和纠偏机制。若运营主体存在数据滥用、收益隐瞒、服务质量低下或安全事故，应依法暂停授权、调整收益分配或追究责任。公共数据授权不是一次性转让，而是持续监管下的有限授权。

（三）强化企业数据合规与收益治理

企业是数据要素市场的重要主体。企业应建立内部数据权利管理制度，明确数据来源、授权依据、处理目的、使用范围和收益归属。对于涉及员工、用户、供应商和合作伙伴的数据，企业应通过合同、隐私政策和内部制度明确权益边界，防止将多主体贡献形成的数据收益完全内部化^②。

大型平台企业尤其需要建立收益分配透明机制。平台应向商家、内容生产者、服务提供者等生态参与

^① 许可，公共数据授权运营的法理与制度 [J]. 法学研究, 2023(2): 30-49.
^② 丁晓东. 论企业数据权益的法律保护——基于反不正当竞争法的视角 [J]. 法律科学 (西北政法大學學報), 2022, 40(1): 88-100.

者说明数据使用规则、算法推荐逻辑和收益分配方式。对于平台利用生态参与者数据开发商业产品的，应在合理范围内建立利益分享机制。监管部门可以要求平台定期披露数据治理和收益分配报告，以增强透明度。

中小企业则需要公共支持。许多中小企业缺乏数据治理能力和法律合规能力，难以参与数据交易。政府和行业协会可以提供数据合规工具包、合同模板、培训服务和数据经纪支持，帮助中小企业把经营数据转化为可管理、可授权、可收益的数据资产。

（四）推动地方试点与行业场景落地

数据收益分配制度需要在具体场景中验证。不同地区、行业和数据类型差异较大，中央层面不宜一开始就制定过于细致的统一模式。可以选择数字基础较好、产业场景丰富、监管能力较强的地区开展试点，围绕公共数据授权运营、工业数据空间、医疗健康数据可信利用、金融风控数据共享等场景探索收益分配规则。

行业场景是制度落地的关键。在制造业中，应重点解决供应链上下游数据共享收益分配问题，防止链主企业单方占有数据收益；在医疗健康领域，应重点处理个人信息保护、科研价值释放和公共利益回流问题；在交通和城市治理领域，应重点处理公共数据、企业运营数据和个人出行数据融合应用中的收益与责任；在金融领域，则应重点防范数据垄断、算法歧视和信用数据滥用。

地方试点应建立评估机制。评估指标不应只看数据交易额，还应关注数据复用率、参与主体数量、中小企业收益、公共服务改善、合规事件数量和争议解决效率。只有通过持续评估，才能判断某一收益分配模式是否真正兼顾效率与公平。

（五）参与国际数据规则与跨境收益分配治理

数据要素收益分配也具有国际维度。跨境数字贸易、全球平台服务、云计算和人工智能训练都涉及数据跨境流动和收益跨境分配。不同法域对个人信息保护、数据本地化、公共数据开放和平台监管的规则不同，可能导致跨境数据收益分配中的管辖冲突和合规成本^①。

我国应积极参与国际数字贸易和数据治理规则制定，在维护数据安全和国家利益的前提下，推动形成兼顾发展中国家数字权益和全球数据流通效率的规则体系。特别是在跨境数据加工、算法服务、数字平台税收和公共数据合作方面，应探索更公平的收益分配机制，防止全球数据价值过度向少数技术强国和跨国平台集中。

对于企业而言，跨境数据业务应建立合规评估、标准合同、数据出境安全审查和收益归属安排。对于公共部门而言，应在国际合作中关注数据主权、公共利益和数字发展权。数据收益分配不仅是国内制度问题，也关系数字经济时代国际分工和全球治理秩序。

表 7：“三权分置”框架下收益分配的实现路径

实现路径	关键举措	预期效果
产权法治化	明确三类权利边界、授权规则和救济机制	降低制度不确定性
公共数据规范化	建立目录、授权、定价和公共回流机制	防止公共利益流失
企业合规治理	建立数据来源、使用、收益和责任管理制度	提升市场主体信任
行业试点落地	在制造、医疗、交通、金融等场景探索分配规则	形成可复制经验
国际规则参与	推动跨境数据流动和收益分配规则协调	扩展制度影响力

“三权分置”下的数据收益分配制度不可能通过单一文件一次性完成。它涉及产权规则、技术标准、交

①彭岳. 跨境数据流动的规制逻辑 [J]. 法学研究, 2020(2): 35-51.

易平台、行业场景、监管能力和社会认知等多重条件，必须采取渐进式、场景化和可评估的推进方式。制度实施的关键，不在于抽象原则是否完备，而在于能否把原则转化为可签约的合同、可执行的平台规则、可审计的结算记录和可比较的政策绩效。

（六）近期阶段：确立底线规则与示范合同

近期工作的重点应是降低制度不确定性。可以围绕数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权，制定若干基础规则：一是明确三类权利的基本含义和边界，避免市场主体把“三权分置”误解为新的绝对所有权；二是明确授权使用、加工处理、产品经营和收益分配的基本合同要素；三是明确个人信息、重要数据、公共数据和企业数据在收益分配中的不同底线。

在操作层面，应尽快形成数据授权合同、数据产品交易合同、公共数据授权运营协议、数据收益分配协议和数据审计协议等示范文本。示范文本不应替代市场谈判，但可以为市场主体提供最低限度的交易结构，减少因合同空白引发的争议。特别是中小企业和科研机构往往缺乏复杂数据合约能力，示范合同能够降低其参与数据要素市场的门槛。

（七）中期阶段：建设可信交易与结算基础设施

中期工作的重点应从规则供给转向基础设施建设。数据收益分配的难点不只是分配比例如何确定，还在于收益如何被准确记录、持续结算和有效审计。没有可信的调用记录和结算系统，再精细的分配原则也难以落实。因此，应推动数据交易平台、公共数据运营平台和行业数据空间建设统一的可信结算能力。

可信结算基础设施至少应包括六项功能：数据身份标识、授权凭证管理、调用日志记录、质量标签维护、收益账户结算和审计接口开放。对于跨平台、跨地区和跨行业的数据产品，还应探索互认机制，使同一数据产品在不同交易场景中的收益记录能够衔接。这样既能提高结算效率，也能为监管、审计和争议解决提供证据。

同时，应避免平台基础设施碎片化。若每个地方、行业 and 平台都建立互不兼容的规则，数据要素市场会重新形成新的壁垒。国家层面可以制定基础接口标准和数据产品描述标准，地方和行业则在此基础上进行场景化扩展，实现统一性与灵活性的平衡。

（八）长期阶段：形成制度反馈与规则迭代

长期看，数据收益分配制度必须具备自我学习和持续修正能力。数字技术、商业模式和应用场景变化很快，今天合理的分配规则，明天可能因为算法能力、数据稀缺性或市场结构变化而失衡。因此，制度不能停留在静态规则，而应形成以评估、反馈和迭代为核心的治理机制。

规则迭代可以从三个渠道展开。第一，来自市场交易数据的反馈。通过观察数据产品成交率、复购率、调用频率、争议率和收益分布，判断分配规则是否有效。第二，来自行业试点的反馈。制造、医疗、金融、交通和农业等行业可以分别形成收益分配案例库，为规则调整提供经验。第三，来自监管和司法案例的反馈。典型争议、行政处罚和司法裁判能够揭示制度漏洞，并推动规则细化。

这种迭代机制尤其适合数据产权制度。与土地、资本等传统要素相比，数据要素的形态更不稳定，价值更依赖场景，风险也更容易跨域扩散。只有把试点经验及时转化为规则修订，才能避免制度滞后于实践。

（九）评价指标：从交易规模转向价值质量

评价数据收益分配制度，不能只看数据交易额和挂牌数量。交易额容易受到平台统计口径、关联交易和一次性项目影响，挂牌数量也可能形成“重上架、轻成交”的表面繁荣。真正有效的制度评价，应当从价值质量、分配公平、风险控制和公共贡献四个维度展开。

价值质量维度关注数据是否真正进入生产和治理过程，指标可以包括数据复用率、产品成交转化率、接口调用次数、场景应用绩效和企业效率改善。分配公平维度关注收益是否过度集中，指标可以包括供给方收益占比、中小企业参与率、公共回流比例和个人权益保护效果。风险控制维度关注数据安全和合规，指标可以包括风险事件数量、审计覆盖率、纠纷解决周期和合规整改率。公共贡献维度则关注公共数据和

公共服务，指标可以包括公共服务改善、基层治理效率、普惠服务覆盖率和社会满意度。

通过这些指标，可以把数据收益分配制度从政策表述转化为可度量的治理绩效。更重要的是，它能够引导地方政府和平台企业从追求短期交易规模，转向追求数据价值的真实释放和社会福利的长期提升。

（十）组织保障：复合型能力与协同治理

数据收益分配制度的实施需要复合型组织能力。法律部门需要理解数据技术和商业模式，技术部门需要理解合规边界和公共利益，财政、审计、市场监管、网信和行业主管部门也需要形成协同机制。若各部门仍按传统条线分割管理，数据收益分配很容易在确权、授权、定价、监管和救济之间断裂。

在政府层面，可以建立跨部门数据收益分配协调机制，统筹公共数据授权运营、数据交易市场监管、反垄断执法、个人信息保护和财政收益管理。在平台层面，应建立由法律、技术、财务和风控人员共同参与的收益治理团队，负责合同审查、分账规则、审计留痕和争议处置。在行业层面，可以发挥协会、标准组织和第三方机构作用，形成贡献度评价、质量认证和合规审计的专业服务体系。

人才培养也应纳入制度实施。数据收益分配既不是纯粹法律问题，也不是纯粹技术问题，而是法律、经济、管理、会计和计算机科学交叉的问题。高校和研究机构可以围绕数据产权、数据资产评估、数据合规审计和数据交易治理设置交叉课程；企业和平台则应通过岗位培训提升业务人员的合同意识、风险意识和收益治理能力。只有组织能力跟上，制度文本才能真正转化为市场秩序。

（十一）负面清单与底线约束

在鼓励数据要素流通和收益分享的同时，还应建立清晰的负面清单。收益分配制度不是为一切数据商业化背书，凡是突破个人信息保护、国家安全、公共利益和公平竞争底线的行为，都不能通过合同约定获得正当性。特别是以收益分享名义诱导个人过度授权、以公共数据运营名义转移公共资源、以数据产品创新名义实施算法歧视、以平台规则名义限制竞争者进入的行为，应当被明确排除在合法收益分配之外。

负面清单的功能在于为市场创新划定边界。数据要素市场需要弹性规则，但弹性并不意味着无边界。对于敏感个人信息、重要数据、涉及未成年人和公共安全的数据，应采取更高等级的授权、审查和审计要求；对于具有公共属性的数据产品，应当保留公共利益评估和收益用途监督；对于大型平台的数据经营活动，应强化反垄断、反不正当竞争和算法透明要求。只有把底线规则讲清楚，市场主体才知道哪些收益可以取得、哪些收益不能取得，数据要素市场也才能在可预期的秩序中成长。

进一步说，负面清单还应与动态更新机制相结合。随着人工智能、物联网、数字孪生和跨境云服务的发展，新的数据收益形态会不断出现，既有清单可能很快滞后。监管部门可以通过案例发布、行业指引和试点评估持续补充清单内容，使底线约束能够回应新场景。这样，数据收益分配制度既能保持开放性，也能守住法治和公共利益的基本边界。

表 8：数据收益分配制度实施的阶段安排

阶段	核心任务	主要工具	评价重点
近期	明确底线规则，降低制度不确定性	示范合同、权利清单、合规指引	主体敢不敢交易
中期	建设可信交易和收益结算能力	授权凭证、调用日志、审计接口	收益能不能结清
长期	形成规则反馈和制度迭代机制	试点评估、案例库、规则修订	制度能不能持续适应
贯穿阶段	培育复合型能力和协同治理结构	跨部门机制、第三方服务、人才培养	市场能不能稳定运行

结语

数据要素收益分配是数据基础制度建设中最复杂、也最关键的环节。“三权分置”框架的提出,意味着我国数据产权制度不再执着于传统所有权归属,而是转向围绕数据价值实现过程配置权能。数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权分别对应数据价值链中的资源供给、加工增值和市场经营环节,只有围绕三类权利建立合理收益分配机制,数据要素才能真正从资源形态转化为生产要素。

本文认为,“三权分置”下的数据收益分配应坚持三项基本逻辑。第一,权利束逻辑。数据产权不是单一所有权,而是由多种使用、加工、经营和收益权能构成的动态权利束。第二,贡献逻辑。收益分配应体现数据来源、数据治理、技术加工、场景应用和风险承担等多维贡献,落实“谁投入、谁贡献、谁受益”原则。第三,公共逻辑。数据要素市场化不能排除公共利益,个人信息权益、公共数据收益回流、反垄断和公平竞争都应成为收益分配制度的重要组成部分。

从实现路径看,未来应在法治化、标准化、平台化和技术化之间形成合力。法治化解决权利边界和责任救济问题,标准化降低数据交易和收益结算成本,平台化提供确权、评估、交易和审计服务,技术化提升授权、追踪和分账的可信度。但这些工具都必须服务于制度目标:既促进数据高效流通,又防止收益过度集中;既激励企业投入数据治理和产品创新,又保障个人权益和公共利益;既尊重市场机制,又防范资本无序扩张和数据垄断。

当然,本文仍存在进一步研究空间。数据贡献度计量模型如何量化,公共数据收益回流比例如何确定,个人数据权益如何从保护走向合理分享,平台数据垄断如何在收益分配层面被有效识别,都需要更多实证研究和案例研究。未来可结合地方公共数据授权运营试点、数据交易所实践、行业数据空间建设和企业数据资产入表案例,对不同收益分配模式进行比较评估。

总体而言,“三权分置”不是对数据产权问题的终结性回答,而是一个面向数据流通和价值实现的制度起点。只有在这一框架下持续完善确权、授权、定价、分配、监管和救济机制,才能真正破除数据所有权执念,构建以用益权配置为核心、以贡献分配为基础、以公平竞争和公共利益为边界的数据收益分配制度。这既是数字经济健康发展的制度前提,也是数字中国建设和数据要素市场化改革走向深入的关键任务。

引用本文 李港生. “三权分置”框架下数据要素收益分配的制度逻辑与实现路径 [J]. 社会科学理论与实践, 2026, 8(2):74-93. <https://doi.org/10.6914/tpss.080203>.

Cite This Article Gangsheng LI.(2026). Institutional Logic and Implementation Path of Revenue Distribution of Data Elements under the “Separation of Three Rights” Framework. *Theory and Practice of Social Science*(*Shèhuì kēxué lǐlùn yǔ shíjiàn*), 8(2):74-93. <https://doi.org/10.6914/tpss.080203>

Institutional Logic and Implementation Path of Revenue Distribution of Data Elements under the “Separation of Three Rights” Framework

Gangsheng LI

Hong Kong Center of Social Sciences, Hong Kong, China

Abstract As a new type of production factor, data cannot be governed effectively by simply transplanting the ownership logic of tangible property. China’s policy framework of the “separation of three rights” in data, namely the right to hold data resources, the right to process and use data, and the right to operate data products, provides an institutional entry point for addressing difficulties in data confirmation, circulation, transactions, and revenue distribution. From the interdisciplinary perspective of law and institutional economics, this paper examines the institutional logic and implementation path of revenue distribution of data elements under the

separation of three rights framework. It argues that data revenue distribution should move from ownership-centered allocation to usufruct-based allocation and should balance efficiency and fairness, incentives and constraints, market circulation and public interest. A distribution mechanism based on the principle of “whoever invests, contributes, and bears responsibility should benefit accordingly” should be established. The paper further proposes practical paths including hierarchical rights confirmation, authorized operation, contribution measurement, trusted transactions, anti-monopoly regulation, and public revenue feedback, aiming to provide theoretical support for China’s data property rights system and data factor market.

Keywords separation of three rights; data elements; revenue distribution; usufruct; data property rights; institutional economics

〔责任编辑：李昌奎 Email: cpcl@cpcl.hk〕